

Alcuni aspetti sull'applicazione della legge n. 10/1977 nei settori urbano e agricolo

di Edoardo Bruschi

L'jus aedificandi, parte essenziale del diritto di proprietà, con la legge n. 10/1977 viene tolto dalla sfera privata ed avvocato allo Stato che ne può delegare la concessione a privati previo pagamento di un contributo.

Tale disposto, che è il più appariscente della legge sulla edificabilità dei suoli, prende l'avvio dalla considerazione che la trasformazione urbanistica del suolo prescinde dall'abilità e dalla volontà del privato, ma dipende esclusivamente dallo strumento edilizio.

La funzione sociale della proprietà privata è sancita dalla Costituzione e dal codice civile e, nel precisare i limiti del diritto di proprietà, ne consacrano i vincoli di subordinazione all'interesse pubblico.

Nel contempo, chiariscono il principio che, verificandosi siffatta circostanza, nessuno può, in tutto od in parte essere privato di sua proprietà se non previo pagamento di una indennità.

Con la legge 10 tale limitazione viene esaltata togliendo al proprietario del suolo il diritto di superficie avvalendosi del fatto che l'edificabilità prescinde dalle condizioni oggettive del bene ma è solo conseguenza dell'assetto urbanistico del territorio che, determinato e voluto dall'Ente pubblico, definisce l'utilizzazione edificabile dei terreni.

Al fine di trarre obiettive considerazioni sugli effetti, positivi e negativi, della legge n. 10 nel settore primario ed in quello urbano, si impone un esame della natura del contributo di concessione e dell'indennità di esproprio.

In linea generale l'edificazione è subordinata alla concessione comunale per l'ottenimento della quale è d'obbligo il pagamento di un contributo commisurato al costo di costruzione ed all'incidenza delle opere di urbanizzazione (artt. 3, 5 e 6).

Il contributo sul costo di costruzione rappresenta il corrispettivo dell'effetto indotto della urbanizzazione ed il suo ammontare monetario, congiuntamente alla tangente sugli oneri di urbanizzazione, costituisce una indispensabile massa di denaro utilizzabile dalle amministrazioni comunali per soddisfare la crescente domanda di servizi sociali.

Un primo effetto positivo dell'applicazione della legge 10/1977 è l'annullamento o la marcata diminuzione della quasi rendita, tipica delle aree fabbricabili.

Com'è risaputo, nel recente passato il mercato graduava il prezzo dei terreni edificabili in relazione ad una più o meno prossima utilizzazione fabbricabile connessa, anche, al diverso grado di volumetria realizzabile.

In relazione alle direttrici di espansione urbanistica ed alla differente destinazione di zona, aveva origine il fenomeno della speculazione con l'accaparramento dei terreni aventi potenzialità o suscettività edificatoria in attesa della loro utilizzazione; tale accaparramento provocava l'irrigidimento dell'offerta a fronte di una dilatata domanda e, di conseguenza, si aveva l'aumento del prezzo collegato con la rendita di posizione.

La spirale costo prezzo provocava l'aumento di valore del prodotto edilizio, anche per effetto della contrazione della volumetria realizzabile, vincolata alla normativa in atto.

La legge 10, considerando il terreno, quale che sia la sua utilizzazione, in funzione dell'uso agricolo, tende alla eliminazione di qualsiasi rendita posizionale.

Un ruolo particolare sarà assunto dall'edilizia convenzionata che, riducendo l'onere di acquisizione delle aree e comprimendo il divario tra prezzo e costo dei fabbricati, acquisterà una funzione calmieratrice del mercato delle nuove costruzioni di analoghe caratteristiche e, comunque, costituirà un naturale termine di riferimento anche per i prezzi di abitazioni diversamente caratterizzate.

Effetto indotto dell'applicazione della legge 10 sarà rappresentato dalla valorizzazione dei fabbricati tuttora in precarie condizioni di conservazione, di staticità o carenti di servizi igienici e di impianti tecnologici rispondenti alle comuni esigenze abitative, in quanto per tali interventi la concessione è gratuita (art. 9).

Sul piano della convenienza economica, le imprese edili preferiranno operare in tale settore, magari previo acquisto dei fabbricati obsoleti, in quanto così operando, da un lato, eviteranno il pagamento di ogni contributo e, dall'altro, si assicureranno il congiunto utile dell'impresa trasformatrice — connesso al riattamento delle strutture. — e commerciale — collegato con l'incremento di prezzo degli immobili al netto dell'INVIM.

Tale iniziativa, probabilmente, solleciterà i proprietari di immobili analoghi ad affidare a terzi la loro razionalizzazione con molteplici vantaggi privati e pubblici, questi ultimi caratterizzati:

- dal mantenimento in attività dell'edilizia che, com'è noto, è il mezzo trainante di un'ampia serie di attività complementari;

- dalla valorizzazione di tessuti urbani in fase di superamento economico e tecnico;

- dalla tendenza a ridurre lo squilibrio in atto tra domanda ed offerta di abitazioni.

Probabilmente i legislatori hanno creato volutamente varchi nella rigidità della legge (artt. 9 e 10) per evitare le ricordate ripercussioni negative nel settore edilizio che avrebbero provocato l'immane esclusione di fasce di imprese per l'insorgere di condizioni di extramarginalità.

* * *

Per quanto attiene i criteri di indennizzo, la speranza di una logica aderenza dei valori agricoli alle condizioni oggettive e particolari dei beni è venuta meno in quanto la legge n. 10 ha

mantenuto, in larga parte, i motivi di sperequazione evidenziati dalla legge 865/1971, sostanzialmente riconducibili ai seguenti punti:

1) l'indennizzo delle aree esterne, ancorato al v. a., prescinde dalla individualità delle condizioni oggettive dei terreni espropriati;

2) l'indennizzo delle aree urbane, con l'attribuzione del valore agricolo della coltura di massima redditività, non tiene conto di eventuali effettive destinazioni di maggiore v. a.;

3) l'aggregazione nella stessa regione agraria di territori comunali di differenti caratteristiche geografiche ed economico-agrarie, porta a sopravvalutare i terreni peggiori ed a sottovalutare i terreni migliori;

4) in linea di principio, diversità di trattamento dei proprietari espropriati totalmente rispetto a quelli privati parzialmente dei beni posseduti. Per i primi, infatti, l'indennizzo corrisponde al valore agricolo che, come già rilevato, prescinde dalle condizioni oggettive del fondo. Per i secondi — nella casistica più numerosi per la tipicità dell'espansione urbanistica — l'indennità è ancorata al valore agricolo maggiorato dell'incidenza percentuale corrispondente al nesso di complementarietà che potrebbe essere determinato con il seguente procedimento:

a) in applicazione ai dettami dell'art. 40 della legge n. 2359/1865, stima del prezzo attribuibile alla porzione espropriata (P) con il criterio prezzo complementare;

b) valutazione del prezzo della parte espropriata (P') considerandola disaggregata dall'intero bene;

c) ricerca, per differenza tra P e P' , della somma di moneta corrispondente al vincolo di complementarietà e sua trasformazione nella relativa percentuale;

d) determinazione dell'indennizzo aumentando il valore agricolo della parte espropriata della percentuale avanti determinata.

Gli aspetti positivi della legge n. 10 sono, fondamentalmente, individuabili nel richiamato riferimento all'esercizio del-

l'azienda agraria e nella costituzione di Commissioni provinciali cui partecipano anche esperti del settore primario.

Rispetto all'interpretazione restrittiva della n. 865/1971 che considerava il valore agricolo medio comprensivo anche della perdita dei frutti in via di maturazione, con la legge n. 10 dovrebbero essere quantificati e fare parte integrante dell'indennizzo nei casi di esproprio e di occupazione qualora l'intervento coattivo si verifichi in un momento intermedio del ciclo produttivo.

Circa il secondo punto, è motivo di speranza che le Commissioni provinciali ed, in particolare, gli esperti in materia di agricoltura e di foreste dimostrino la volontà ed abbiano la sensibilità di ovviare alle carenze, da più parti, segnalate.